Background Paper BP-235E

THE LAND CLAIM DISPUTE AT OKA

Patricia Begin
Wendy Moss
Peter Niemczak

September 1990

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Research Branch

91-04888/

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultation in their respective fields of expertise.

© Minister of Supply and Services Canada 1991
Cat. No. YM32-2/235E
ISBN 0-660-13909-X

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

THE LAND CLAIM DISPUTE AT OKA

INTRODUCTION

The historical and contemporary facts leading up to the current crisis at Kanesatake and Oka, Quebec are complex; many are matters of controversy between the parties concerned and many probably remain to be made public. This paper is intended simply to provide a brief overview of facts and issues.

The Mohawk community of Kanesatake is located west of Montreal at Oka, Quebec. It has a population of 1,549 people. The federal government says it has been negotiating a land settlement at Kanesatake since 1987. In July 1989, the federal, provincial, municipal and Indian Act band governments reached a framework agreement which anticipated the creation of a reserve under the Indian Act in the area of the disputed land. In January 1990, clan mothers appointed a new chief and council, who suspended negotiations. The Municipality of Oka then lifted its moratorium on a golf course expansion on to the land and the Mohawk people of Kanesatake responded by erecting a barricade on a recreational road. After the Municipality of Oka had obtained an injunction for removal of the barricade and called on the Sûreté du Quebec to enforce it, on 11 July, Quebec police officers arrived at the town. According to media reports, police fired tear gas and stun grenades. A police officer was killed in the ensuing gun fight. The resulting standoff involving the Mohawk Warriors, the Canadian military and the Sûreté du Québec lasted 78 days.

LIBRARY OF PARLIAMENT -
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

HISTORY OF THE DISPUTED LAND AT OKA

In 1717 the King of France granted the Seigneury of the Lac des Deux Montagnes to the Seminary of St. Sulpice. The Legislature of Lower Canada in 1841 passed an Act confirming the Seminary's proprietary title to the seigneury. From the 18th century until the present time, the Indians of Oka have claimed title to this land. In 1912, in a case decided by the Judicial Committee of the Privy Council (JCPC), the Chief of the Indian band at Oka put forward his band's claim to title. The religious authorities denied this claim, arguing that any original rights that might have existed had been eliminated by government actions beginning with the grants by the King of France in the 18th century. In its ruling, the JCPC stated that the Act of 1841 had rendered the Seminary's title to the land explicit; accordingly the Indians' claim was defeated.

In January 1975, the Mohawks of Kanesatake, Kahnawake and Akwesasne made a joint, comprehensive land claim to the federal government and the Quebec government asserting aboriginal title to lands that included the Seigneury of St. Sulpice. According to a federal land claims policy, a comprehensive land claim must be a viable legal claim demonstrating that the land claimed is not covered by a treaty and that aboriginal title has not been superseded by law; the claim must be buttressed by evidence of continuing use and occupancy by the land since time immemorial. The Mohawks' 1975 claim was rejected by the federal Minister of Indian and Northern Affairs. In the government's view, the Mohawks had not possessed the land since time immemorial and if aboriginal title existed it had been extinguished by historical statutes.

In June 1977, the Mohawks submitted a specific land claim. A specific claim deals essentially with claims regarding the administration of an existing treaty, such as unfulfilled treaty provisions or complaints regarding mismanagement of Indian assets including lands. Settlement of specific claims normally entails land grants or cash compensation. The federal government rejected the Mohawks' specific land claim in October 1986, relying on a Department of Justice opinion that there was no legal obligation owed by the federal government to the Mohawks in relation to past dealings with their land.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Before the Senate Standing Committee on Aboriginal Peoples, representatives of the Longhouse of the Mohawk Nation at Kanesatake stated that the decision to submit claims to the federal claims process had been taken by the Indian Act band council and not the Longhouse. This is one example of the different approaches of these two elements of the Mohawk community at Kanesatake. There appear to be important areas of agreement, however, such as the claim to inherent, pre-existing rights to self-government and jurisdiction over land and other critical matters.

THE CURRENT SITUATION

Soon after the events of 11 July 1990, the police began blocking food and medical supplies destined for Mohawk residents of the Kanesatake community and Kahnawake reserve. Following widespread public criticism of this action, the government of Quebec on 26 July ordered police to lift this blockade.

On 23 July 1990, the Deputy Minister of Indian and Northern Affairs, Harry Swain, in a briefing to the media on the history of the disputed land at Oka, described the Mohawk Warriors as a "criminal organization involved in smuggling and the possession of illegal weapons, one that mixes successful criminal enterprise with the devoutly held ideology that they are a separate nation." He said that Warriors had "hijacked the process dealing with this land claim and that the people at Oka are not calling the shots now and...the warriors...are not blessed by the community, by the Longhouse, by the traditional government or by the Iroquois confederacy." The Minister of Indian and Northern Affairs, Tom Siddon, stated in an interview later that day that he did not think the Warrior Society was a criminal organization and that he did not have evidence that they had hijacked the process on the Oka land claim. The next day, however, in response to questioning from the media, Mr. Siddon stated that he would not terminate Mr. Swain's employment and added, "I may not have used the words he used, but the facts speak for themselves." Subsequent media reports have observed that some of the hereditary chiefs have expressed concern that the Mohawk Warrior Society does not represent all of

LIBRARY OF PARLIAMENT -
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

the Mohawk people. One spokesperson stated "there are broader Mohawk issues presented by the Warrior Society which cloud the land dispute at Oka."

On Friday, 27 July 1990, Quebec's Native Affairs Minister offered to withdraw all police from the barricades if the natives agreed to disarm. In addition, the federal government agreed to buy 22 hectares of disputed land and give it to the Mohawks, to negotiate a larger land claim and to provide economic resources for economic and social development.

A Mohawk negotiator, Joe Deom, stated on 28 July, "This land is ours; it has always been ours, so I don't understand this talk about buying land." He has also put forward three pre-conditions that would have to be met before talks between the Mohawks and the government resumed: free access to food and medicine, free access for spiritual leaders and free access for international observers.

Informal talks continued intermittently between the Quebec government and the Mohawks for another week and on 8 August 1990, Prime Minister Brian Mulroney appointed Alan B. Gold, the Chief Justice of the Quebec Superior Court, as mediator to negotiate an agreement on the pre-conditions to full negotiations. On the same day, the Prime Minister also announced that the Canadian Army was available to the Quebec government, if needed.

On 12 August 1990, Alan Gold, with the assistance of the Mohawks and the governments of Quebec and Canada, reached an agreement on the free access of food and medicine, the free movement of Mohawk spiritual leaders and advisers, and the creation of an international team of observers to monitor the events while negotiations took place. Two days later, General John de Chastelain, Chief of the Defence Staff, announced the provincial government had requested that the Army troops move closer to Oka. The subsequent deployment saw more than 2,500 soldiers move into four locations near Oka and Châteauguay. On 16 August 1990, negotiations involving the Mohawks, provincial and federal governments began and a team of international observers took up its position at the barricades.

The next day, the Canadian Armed Forces announced that soldiers would replace provincial police at the barricades in Oka. The

move was completed on 20 August 1990 and resulted in a temporary suspension of negotiations as the Mohawk leaders complained that the soldiers had advanced too close to the native blockade.

The talks between Mohawks and the governments resumed on 24 August 1990, and later that day there were reports of substantive progress. Prime Minister Mulroney warned that the government's patience was wearing thin.

The next day, Bernard Roy, the federal negotiator, announced that the talks had reached "a serious impasse over some of the most fundamental issues." These issues involved the dismantling of the barricades, the surrendering of Mohawk weapons, and the Mohawk demand for immunity from criminal prosecution for acts committed after the crisis began. Prime Minister Brian Mulroney indicated on 26 August 1990 that the Army might clear the barricades unless Indian demands were scaled down. On the issue of immunity from criminal prosecution, the Prime Minister stated: "We are going to apply the laws of Canada in that situation as they apply across the nation. There are going to be no exceptions."

On 28 August 1990, General John de Chastelain announced that the Army would remove the Mohawk barricades at Oka with the soldiers using force if necessary. Two days later, Quebec Premier Robert Bourassa called off negotiations to remove the Mohawk barricades peacefully and ordered the Army to dismantle them Early on the morning of 1 September 1990, after the Army had secured the area controlled by the Mohawks and taken control of the main barricade, the Mohawk Warriors were forced to retreat to a small wooded area. The Army dismantled the Oka barricades on Sunday, 2 September, and the following day advanced on the Mohawks, forcing them to retreat to a building housing an alcohol treatment centre.

At a news conference on 9 September 1990, the federal Minister of Justice, Kim Campbell, stated: "The Warriors do not represent legitimate native grievances legitimately advanced. They carry guns, they are resisting enforcement of the law and we will not negotiate with them. We will only discuss the terms of the surrender of their firearms." She later said that Warriors who accepted the offer to provide safe custody,

LIBRARY OF PARLIAMENT -
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

after they had laid down their weapons and surrendered, would have their safety guaranteed.

The following day, the federal Minister of Indian Affairs denounced the continuing presence of what he described as heavily armed and lawless Mohawk Warriors of Oka. The Minister also stated that the silence of aboriginal leaders "has in a way encouraged the Warriors to stay there these many weeks."

The armed standoff at Oka came to an end on 26 September 1990 as the Mohawk Warriors, along with the women and children inside the treatment centre, agreed to lay down their weapons and turn themselves over to army custody. Later that evening, Indian Affairs Minister Tom Siddon announced that he would meet with Mohawks as soon as possible to discuss negotiations of the disputed land that began the conflict.

OVERVIEW OF ISSUES RELATING TO FEDERAL LAND CLAIMS POLICY

Since the Supreme Court of Canada decision in Calder v. A.G. of British Columbia [1973] S.C.R. 313, the concept of aboriginal title has been recognized as part of Canadian common law and the federal government has followed a policy of negotiating aboriginal land claims that the federal Department of Justice considers to have a sufficient legal basis for an out-of-court settlement. If a claim is judged "valid" and the Department of Indian Affairs accepts it for negotiation, the same Department has the mandate to negotiate a settlement and to allocate funds for claims research. Since 1973, federal policy has distinguished between "comprehensive claims" (claims based on unextinguished aboriginal title) and "specific claims" (legal claims arising from federal obligations under treaties or from federal management of Indian assets, such as reserve lands and band funds). The current federal policy statement on specific claims is a 1982 document entitled "Outstanding Business." The original policy statement on comprehensive claims policy was entitled "In All Fairness" (1981). A revised policy statement issued in March 1987 modified some areas of the comprehensive claims policy but kept intact the most fundamental aspects of the policy and process.

There are many substantive aspects of both claims policies that have never been accepted by aboriginal people as fair or reasonable; for example, the federal government's insistence that comprehensive claims settlements must lead to a legislative extinguishment of aboriginal title and that selfgovernment arrangements must be negotiated separately from the land claims process (i.e. not as part of a claims settlement).

Criticisms by aboriginal people of the process for submitting and negotiating a settlement of land claims - whether specific or comprehensive - have remained consistent over the years and have received support from a number of authorities. A Committee of the Canadian Bar Association (CBA) conducted an analysis of aboriginal affairs policy that resulted in a document entitled "Aboriginal Rights in Canada: An Agenda for Action." This Report was adopted by the CBA at its 1989 annual meeting. The Committee concluded that a new policy environment was needed for land claims matters before any constructive and meaningful discussions could be expected. The following excerpt regarding the specific claims process echoes many of the criticisms of the comprehensive claims process:

> Aboriginal leaders have expressed many times their perceptions of numerous conflicts of interest that the Specific Claims Branch may be in. First DIAND, which has been indicted as the cause of many of the claims filed, is asked to assess their "validity". Second, this same department controls access to the process and the funding. Third, the department acts to defend the federal Government in reaching a compensation agreement with the Indian claimants; yet the department also has fiduciary or trust responsibilities to the Indian people to protect "Indians, and Lands reserved for the Indians", under section 91(24) of the Constitution Act, 1867.
>
> ("Aboriginal Rights: An Agenda for Action," p. 55.)

A number of authorities who have examined federal land claims policy in recent years have focused on issues relating to process, because of possible conflicts of interest and the very slow rate at which both types of claims are settled. Some claims have been under negotiation for more than 15 years. (See attached chart of specific and comprehensive claims.) Several authorities, and many aboriginal organizations, have

LIBRARY OF PARLIAMENT -
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

recommended that the process for dealing with land claims, especially specific land claims, could be expedited and made more fair if some neutral third party were to deal with certain aspects. The creation of a quasi-judicial body to adjudicate specific land claims has been repeatedly suggested, most recently by the Canadian Bar Association. Comprehensive claims are regarded as less suitable for this kind of adjudication; their successful settlement will likely involve a number of complex matters, such as the type of legislation to be applied in the settlement territory, that are more amenable to political settlement. However, there have been recommendations over the years for creation of an independent body to allocate research and negotiation funds to comprehensive claimant groups. Funding issues arose recently in the negotiations with the Dene/Metis of the Northwest Territories.

Proposals for claims commissions and other forms of third-party involvement have been made for many years in Canada. For example, Joint Committees of the Senate and the House of Commons in 1946-48 and 1959-61 recommended the creation of an Indian Claims Commission. Enabling legislation to establish an Indian Claims Commission, with advisory powers only, was introduced twice, and died on the Order Paper in 1963 and 1965. An Indian Claims Commission was eventually created in 1969; Dr. Lloyd Barber was the sole Commissioner. The Commission, regarded by aboriginal organizations as powerless and consequently ineffective, was eventually dismantled. A review of the Office of Native Claims (the predecessor to the Specific Claims Branch and the Comprehensive Claims Branch of the Department of Indian Affairs) was made by Mr. Gerard La Forest, Q.C. (now a Justice of the Supreme Court of Canada) in 1979. Mr. La Forest commented on the Department's lack of objectivity in the claims process and recommended the establishment of an independent tribunal to deal with these claims.(1)

The Assembly of First Nations has stated that, as a result of frustration with the lack of reform in land claims settlement and other areas, it has implemented a strategy of "direct action" (court actions and

---

(1) Vic Savino, The "Blackhole" of Specific Claims In Canada Need It Take Another 500 Years?, paper presented to the Canadian Bar Association Conference on Native Land Issues, April 1989.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

non-violent protest action) to bring the government to the negotiating table.(2)

Other commentators have noted the increasing use of civil disobedience tactics by aboriginal people over land claims and related self-government issues. The 1988 CBA Report commented on the question of civil disobedience as follows:

> The public, as well as aboriginal communities, are paying far more attention of late to acts of civil disobedience. This is always the clear option for people who feel disenchanted with the legal system and powerless to change prevailing governmental policies through other means. It is the only way in which aboriginal communities as a whole can participate actively so as to feel that they are affecting their own future. (Aboriginal Rights: An Agenda for Action, pp 23-24.)

---

(2) Drumbeat, Anger and Renewal in Indian Country, ed., Bryce Richardson, Summerhill Press/The Assembly of First Nations, Toronto, 1989, p. 6-7.

LIBRARY OF PARLIAMENT -
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

STATUS OF NATIVE LAND CLAIMS

(based on information received from the
Department of Indian Affairs and Northern Development)

COMPREHENSIVE CLAIMS (AS OF JULY 1990)

Settled Claims	3
- Cree and Inuit (Quebec)	
- Naskapi (Quebec)	
- Inuvialuit (NWT)	
Claims in Negotiation	6
- Nisga's Tribal Council	
- Labrador Inuit Association	
- Conseil Attikamek Montagnais	
Dene Nation/Metis Assoc. of NWT	
- Tungavik Federation of Nunavut	
- Council for Yukon Indians	
Accepted Claims	19
Rejected Claims	4
Claims Under Review	6
Action Suspended at Request of Claimants	1
Anticipated Claims	10

LIBRARY OF PARLIAMENT -
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

SPECIFIC CLAIMS (AS OF 30 MARCH 1990)

Claims Resolved:

- Settlements Achieved	44	
- Rejected	44	
- Administrative Referral	69	
- Closed File	48	
Total Claims Resolved:		205

Claims in Process:

- Settlement Process	6	
- Approved Negotiating Mandate	15	
- Development of Mandate	51	
- Under Justice Review	73	
- Under Specific Claims Review	130	
Total Claims in Process:		275

Claims in Other Status

- Suspended	21	
- Under Litigation	22	
- Claimant reassessment	55	
Total Claims in Other Status		98

Total Band Claims Submitted to Date: 578

Étude générale

BP-235F

LA REVENDICATION TERRITORIALE À OKA

Patricia Begin
Wendy Moss
Peter Niemczak

Septembre 1990

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1991
Nº de cat. YM32-2/235F
ISBN 0-660-93259-8

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LA REVENDICATION TERRITORIALE À OKA

Les faits historiques et les événements récents qui ont mené à la crise qui a cours à Kanesatake et à Oka, au Québec, sont complexes; un grand nombre d'entre eux sont liés à une controverse opposant les parties en cause et bon nombre ne sont probablement pas encore connus du public. Le présent document vise simplement à présenter un bref aperçu des faits et des questions en litige.

La communauté mohawk de Kanesatake est située à l'ouest de Montréal, à Oka, au Québec. Elle a une population de 1 549 personnes. Le gouvernement fédéral affirme qu'il cherche à négocier un règlement territorial à Kanesatake depuis 1987. En juillet 1989, les gouvernements fédéral et provincial, l'administration municipale et le conseil de bande créé selon la Loi sur les Indiens ont conclu un accord-cadre prévoyant la création d'une réserve en vertu de la Loi sur les Indiens dans la région faisant l'objet de la revendication territoriale. En janvier 1990, les mères du clan ont nommé un nouveau chef et un nouveau conseil, qui ont suspendu les négociations. La municipalité d'Oka a alors levé le moratoire qu'elle avait imposé relativement à l'agrandissement du terrain de golf sur les terres en litige et les Mohawks de Kanesatake ont réagi en érigeant une barricade sur une route à vocation récréative. Après que la municipalité d'Oka eut obtenu une injonction pour que soit levée la barricade et qu'elle eut fait appel à la Sûreté du Québec pour faire respecter l'injonction, des membres de ce corps policier sont arrivés sur les lieux le 11 juillet. Selon les comptes rendus des médias, les policiers ont utilisé des gaz lacrymogènes et ont lancé des grenades paralysantes; il s'en est suivi une fusillade pendant laquelle un policier a été tué. La confrontation armée qui en a résulté et qui a opposé les Warriors Mohawks à l'Armée canadienne et à la Sûreté du Québec a duré 78 jours.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

HISTORIQUE DE LA REVENDICATION TERRITORIALE À OKA

En 1717, le roi de France a accordé au Séminaire de Saint-Sulpice la Seigneurie du Lac des Deux-Montagnes. En 1841, le Parlement du Bas-Canada a adopté une loi confirmant aux Sulpiciens la propriété de ces terrains. Depuis le XVIII^{e}, les Indiens d'Oka disent être propriétaires des terres concédées au Séminaire. En 1912, lorsque la cause a été entendue par le Conseil judiciaire du Conseil privé, le chef de la bande indienne d'Oka a affirmé que celle-ci détenait les titres de propriété des terres en litige. Les autorités religieuses ont contesté cette revendication en faisant valoir que tout droit qui aurait pu exister avait été annulé par des mesures gouvernementales remontant aux concessions du roi de France au XVIII^{e} siècle. Dans son jugement, le Conseil judiciaire du Conseil privé a précisé que la Loi de 1841 confirmait de façon explicite les droits de propriété du Séminaire sur ces terres, et la revendication des Indiens a été rejetée.

En janvier 1975, les Mohawks de Kanesatake, de Kahnawake et d'Akwesasne ont soumis conjointement une revendication territoriale globale aux gouvernements du Canada et du Québec faisant valoir leurs droits sur des terres qui comprenaient la Seigneurie de Saint-Sulpice. Selon la politique fédérale en matière de revendications territoriales, une revendication globale doit être viable sur le plan juridique et il faut démontrer que les terres revendiquées n'ont fait l'objet d'aucun traité et que le droit de propriété des autochtones n'a pas été annulé par une loi; la revendication doit être fondée sur la preuve que ces terres ont été utilisées et occupées de façon continuelle depuis des temps immémoriaux. La revendication de 1975 a été rejetée par le ministre fédéral des Affaires indiennes et du Nord. De l'avis du gouvernement, les Mohawks n'étaient pas propriétaires de ces terres depuis des temps immémoriaux et tout titre autochtone qui aurait pu exister a été annulé par des lois historiques.

En juin 1977, les Mohawks ont soumis une revendication territoriale particulière. Une revendication particulière porte essentiellement sur l'administration d'un traité existant, par exemple, des dispositions d'un traité que le gouvernement fédéral n'aurait pas respectées ou

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

des plaintes au sujet de la mauvaise gestion d'avoirs autochtones, y compris des terres. Le règlement des revendications particulières comporte normalement des concessions de terres ou le versement d'une indemnité en espèces. Le gouvernement fédéral a rejeté la revendication territoriale particulière des Mohawks en octobre 1986, en se fondant sur une opinion du ministère de la Justice selon laquelle le gouvernement fédéral n'avait aucune obligation envers les Mohawks relativement au traitement réservé antérieurement à leurs terres.

Devant le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, des représentants du Long House de la Nation mohawk de Kanesatake ont affirmé que la décision de soumettre les revendications au mécanisme fédéral de règlement des revendications avait été prise par le conseil de bande créé en vertu de la Loi sur les Indiens et non par le Long House. C'est l'un des exemples des divergences de vues de ces deux éléments de la communauté mohawk de Kanesatake. Il semble toutefois qu'il y ait entente sur d'importantes questions, comme la revendication au sujet des droits inhérents et préalables au gouvernement autonome et la compétence sur les terres et autres questions critiques.

LA SITUATION ACTUELLE

Peu après les événements du 11 juillet 1990, les policiers ont commencé à bloquer l'approvisionnement en vivres et en médicaments destinés aux résidents mohawks de la communauté de Kanesatake et de la réserve de Kahnawake. Le 26 juillet, devant le mécontentement public général qu'avait suscité cette mesure, le gouvernement du Québec a ordonné aux policiers de lever le blocus.

Le 23 juillet 1990, le sous-ministre des Affaires indiennes et du Nord, M. Harry Swain, lors d'une séance d'information à l'intention des médias sur l'historique du litige territorial à Oka, a qualifié les Warriors mohawks "d'organisation criminelle impliquée dans la contrebande et la possession d'armes illégales qui, tout en poursuivant des activités criminelles fructueuses, croit avec ferveur que son peuple est une nation distincte". Il a affirmé que les Warriors avaient piraté le processus de

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

règlement de cette revendication territoriale, que ce n'était plus la population d'Oka qui menait l'affaire maintenant et que les Warriors n'avaient pas l'approbation de la collectivité, du Longhouse, du gouvernement traditionnel ni de la Confédération iroquoise. Le ministre des Affaires indiennes et du Nord, M. Tom Siddon, a déclaré, dans une entrevue donnée plus tard la même journée, qu'il ne pensait pas que les Warriors étaient une organisation criminelle et qu'il n'avait pas de preuve qu'ils avaient piraté le processus de revendication territoriale à Oka. Le lendemain toutefois, en réponse à des questions des médias, M. Siddon a dit qu'il ne congédierait pas M. Swain et il a ajouté: "Je n'aurais peut-être pas employé les mêmes termes que lui, mais les faits parlent d'eux-mêmes". Par la suite, les médias ont rapporté que certains chefs héréditaires s'inquiétaient du fait que les Warriors mohawks ne représentent pas toute la nation mohawk. Selon l'un des porte-parole, les Warriors soumettent des questions de plus large portée qui embrouillent le litige territorial d'Oka.

Le vendredi 27 juillet 1990, le ministre québécois délégué aux Affaires autochtones a offert de retirer tous les policiers des barricades si les autochtones acceptaient de déposer leurs armes. En outre, le gouvernement fédéral a accepté de racheter vingt-deux hectares de terres en litige pour les céder aux Mohawks, de négocier une plus vaste revendication territoriale et de fournir de l'aide financière pour le développement économique et social.

Un négociateur mohawk, Joe Deom, a déclaré le 28 juillet: "Cette terre nous appartient et elle nous a toujours appartenu; je ne comprends donc pas lorsque l'on parle d'acheter des terres". Il a aussi présenté trois conditions devant être respectées avant que les pourparlers ne puissent reprendre entre les Mohawks et le gouvernement: libre accès aux vivres et aux médicaments, libre circulation des chefs spirituels et libre circulation des observateurs internationaux.

Des pourparlers officieux se sont poursuivis de façon intermittente entre le gouvernement du Québec et les Mohawks pendant une autre semaine et, le 8 août 1990, le premier ministre Brian Mulroney a nommé le juge en chef de la Cour supérieure du Québec, Alan B. Gold, à

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

titre de médiateur avec mandat de négocier un accord sur les conditions préalables à des négociations complètes. Le même jour, le premier ministre a aussi annoncé que l'Armée canadienne était à la disposition du gouvernement du Québec si celui-ci en avait besoin.

Le 12 août 1990, le juge Alan Gold, des représentants des Mohawks ainsi que des représentants des gouvernements du Québec et du Canada en sont venus à un accord sur le libre accès des aliments et des médicaments, la libre circulation des chefs spirituels et conseillers des Mohawks et la formation d'une équipe d'observateurs internationaux devant observer les événements pendant les négociations. Deux jours plus tard, le général John de Chastelain, chef d'état-major de la Défense, a annoncé que le gouvernement provincial avait demandé que des troupes de l'armée se rapprochent d'Oka. Par la suite, il y a eu déploiement de plus de 2 500 soldats à quatre endroits à proximité d'Oka et de Châteauguay. Le 16 août 1990, des négociations réunissant des représentants des Mohawks et des gouvernements fédéral et provincial ont été amorcées et une équipe d'observateurs internationaux a pris position près des barricades.

Le jour suivant, les Forces armées canadiennes ont annoncé que des soldats remplaceraient les policiers de la Sûreté du Québec aux barricades d'Oka. Cette manoeuvre s'est terminée le 20 août 1990 et a entraîné une suspension temporaire des négociations, les chefs mohawks se plaignant que les soldats s'étaient trop approchés du retranchement des autochtones.

Les pourparlers entre les représentants des Mohawks et les représentants gouvernementaux ont repris le 24 août 1990 et, plus tard au cours de la journée, on faisait état de progrès substantiels. Le premier ministre Mulroney a fait une mise en garde pour indiquer que la patience de son gouvernement commençait à s'épuiser.

Le jour suivant, M. Bernard Roy, le négociateur fédéral, annonçait que les discussions étaient dans une grave impasse pour ce qui était de certaines des questions les plus fondamentales, à savoir le démantèlement des barricades, le dépôt des armes par les Mohawks, et la requête présentée par les Mohawks en vue d'obtenir une immunité contre des

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

poursuites criminelles pour des actes commis après le début de la crise. Le 26 août 1990, le premier ministre Brian Mulroney a indiqué qu'il se pourrait que l'armée démantèle les barricades à moins que les demandes des autochtones ne soient plus réalistes. Sur la question de l'immunité à l'égard des poursuites criminelles, le premier ministre a déclaré que les lois du Canada s'appliqueraient dans cette situation comme elles s'appliquent partout au pays et qu'il n'y aurait pas d'exception.

Le 28 août 1990, le général John de Chastelain a annoncé que l'armée démantèlerait les barricades mohawks à Oka et que les soldats feraient usage de la force au besoin. Deux jours plus tard, le premier ministre du Québec, Robert Bourassa, a interrompu les négociations visant le démantèlement pacifique des barricades érigées par les Mohawks et a ordonné à l'armée de procéder à leur démantèlement. Tôt le matin du 1er septembre 1990, après que l'armée eut pris le contrôle de la région occupée par les Mohawks et qu'elle se fut emparée de la barricade principale, les Warriors mohawks ont été forcés de battre en retraite dans un petit périmètre boisé. L'armée a démantelé les barricades d'Oka le dimanche 2 septembre et, le jour suivant, a avancé vers les positions détenues par les Mohawks, forçant ceux-ci à se retrancher dans un centre de désintoxication.

Lors d'une conférence de presse tenue le 9 septembre 1990, le ministre fédéral de la Justice, Mme Kim Campbell, a déclaré: "Les Warriors ne représentant pas les revendications autochtones légitimes mises de l'avant de façon légitime. Ils portent des armes, ils résistent à l'application de la loi et nous ne négocierons pas avec eux. Nous allons discuter uniquement des conditions dans lesquelles doit se faire le dépôt de leurs armes à feu". Mme Campbell a par la suite mentionné que la sécurité des Warriors qui accepteraient l'offre d'être placés sous bonne garde, après avoir déposé leurs armes et s'être rendus, serait garantie.

Le jour suivant, le ministre fédéral des Affaires indiennes a dénoncé la présence continuelle de ce qu'il décrivait comme un groupe de Warriors mohawks fortement armés et non respectueux des lois à Oka. Le ministre a également déclaré que le silence des leaders autochtones a, d'une certaine façon, encouragé les Warriors à demeurer à cet endroit pendant toutes ces semaines.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

La confrontation armée à Oka a pris fin le 26 septembre 1990 lorsque les Warriors mohawks, ainsi que les femmes et les enfants qui étaient avec eux à l'intérieur du centre de désintoxication, ont accepté de déposer leurs armes et de se mettre sous la garde de l'Armée canadienne. Plus tard dans la soirée ce jour-là, le ministre des Affaires indiennes, M. Tom Siddon, a annoncé qu'il rencontrerait les représentants des Mohawks aussitôt que possible afin d'entreprendre des négociations au sujet des terres qui ont été à l'origine du conflit.

VUE D'ENSEMBLE DES QUESTIONS TOUCHANT LA POLITIQUE FÉDÉRALE EN MATIÈRE DE REVENDICATIONS TERRITORIALES

Depuis que la Cour suprême du Canada a rendu sa décision dans l'affaire Calder c. Procureur général de la Colombie-Britannique [1973] R.C.S. 313, la notion de titre autochtone a été reconnue comme faisant partie de la common law canadienne et la politique adoptée par le gouvernement fédéral a été de négocier les revendications territoriales autochtones qui, de l'avis du ministère fédéral de la Justice, sont suffisamment fondées au regard de la loi pour justifier un règlement à l'amiable. Si une revendication est jugée "valable" et que le ministère des Affaires indiennes accepte d'entreprendre des négociations à ce sujet, c'est ce ministère qui est chargé de négocier un règlement et de consentir des fonds pour la documentation des revendications. Depuis 1973, le gouvernement fédéral établit une distinction entre les "revendications globales" (celles qui sont fondées sur un titre ancestral non éteint) et les "revendications particulières" (celles qui sont fondées du point de vue juridique soit parce que le gouvernement fédéral doit respecter les obligations qu'il a contractées aux termes de traités, soit parce que c'est lui qui administre les avoirs des Indiens, par exemple, les terres des réserves et les fonds de certaines bandes). La politique fédérale actuelle à l'égard des revendications particulières est énoncée dans un document publié en 1982 et intitulé Dossier en souffrance. À l'origine, la politique concernant les revendications globales avait été publiée en 1981 dans un document intitulé En toute justice. Un nouvel énoncé de politique

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

a par la suite été publié en mars 1987; il modifiait certains aspects de la politique touchant les revendications globales, tout en conservant les aspects les plus fondamentaux de la politique et de ses modalités d'application.

Plusieurs aspects importants des politiques visant ces deux types de revendications n'ont jamais été acceptés comme justes ou raisonnables par les peuples autochtones, par exemple, le fait que le gouvernement fédéral insiste pour qu'un règlement des revendications globales s'accompagne nécessairement de l'abolition du titre ancestral aux termes de la loi, et son insistance à négocier l'autonomie gouvernementale de façon distincte (c'est-à-dire hors du cadre de règlement des revendications territoriales).

Depuis des années, les peuples autochtones n'ont cesse de dénoncer les formalités qu'ils doivent respecter pour soumettre une revendication territoriale et négocier un règlement, que cette revendication soit de nature particulière ou globale. Ils ont en cela l'appui d'un certain nombre d'organismes bien informés. Un comité de l'Association du Barreau canadien a analysé la politique concernant les affaires autochtones dans un document intitulé Les droits des autochtones au Canada: Du défi à l'action. Les membres de l'Association ont adopté ce rapport à leur assemblée annuelle de 1989. Le comité en est arrivé à la conclusion qu'il fallait revoir la politique relative aux revendications territoriales avant de pouvoir entamer des pourparlers constructifs et sérieux. L'extrait qui suit résume bien de nombreuses critiques formulées à l'égard de la politique visant les revendications globales:

> Les dirigeants autochtones ont exprimé à maintes reprises leur perception de nombreuses situations de conflit d'intérêts dans lesquelles la Direction générale des revendications particulières peut se trouver. Tout d'abord, le MAIN, qu'on considère être la cause de plusieurs des revendications déposées, est responsable d'en évaluer la "validité". Ensuite, ce même ministère contrôle l'accès à la procédure et au financement. Enfin, le ministère agit comme défenseur du gouvernement fédéral lors de la négociation des ententes relatives aux compensations avec les Indiens requérants. De surcroît, le ministère a également des

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

> responsabilités fiduciaires envers les Indiens pour protéger "les Indiens et les terres réservées aux Indiens", en vertu du paragraphe 91(24) de la Loi constitutionnelle de 1867."
>
> (Les droits des autochtones au Canada: Du défi à l'action, p. 61 et 62.)

Un certain nombre d'organismes qui, ces dernières années, ont examiné la politique fédérale en matière de revendications territoriales se sont intéressés plus particulièrement au processus et aux problèmes qu'il soulève, notamment à cause des conflits d'intérêts possibles et des progrès extrêmement lents dans le règlement des deux types de revendications. Certaines revendications font l'objet de négociations depuis plus de quinze ans. (Voir l'annexe pour connaître le statut des revendications particulières et globales.) Plusieurs groupes, dont de nombreuses organisations autochtones, estiment qu'on pourrait accélérer et rendre beaucoup plus équitable le processus de règlement des revendications territoriales, notamment dans le cas des revendications particulières, si l'on faisait intervenir à certains égards une tierce partie neutre. Nombre d'organismes, dont le dernier en liste est l'Association du Barreau canadien, ont recommandé la création d'un organisme quasi judiciaire qui rendrait des décisions au sujet des revendications territoriales particulières. Quant aux revendications globales, elles se prêtent moins à ce genre de démarche; un règlement acceptable pourrait dépendre d'un certain nombre de questions complexes, tel le genre de législation qui sera appliquée sur le territoire visé par le règlement, qui sont davantage du ressort de l'autorité politique. Au fil des ans, certains ont toutefois recommandé la création d'un organisme indépendant qui se chargerait d'attribuer aux groupes présentant des revendications globales les fonds devant les aider à documenter leurs revendications et à se préparer en vue des négociations. La question du financement a surgi récemment dans le cadre des négociations avec les Dénés et les Métis des Territoires du Nord-Ouest.

Au Canada, les propositions préconisant la création de commissions chargées d'examiner les revendications et d'autres formes de participation de tierces parties ne datent pas d'hier. Ainsi, des comités mixtes du Sénat et de la Chambre des communes ont, de 1946 à 1948 et de

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

1959 à 1961, recommandé la création d'une Commission d'étude des revendications des Indiens. Un projet de loi visant à établir cette commission, qui n'aurait eu qu'un rôle consultatif, a été déposé à deux reprises, mais est mort au Feuilleton tant en 1963 qu'en 1965. Une Commission d'étude des revendications des Indiens a finalement été créée en 1969, constituée d'un seul commissaire, M. Lloyd Barber. Considérée par les organisations autochtones comme n'ayant aucun pouvoir et étant, par conséquent, inefficace, elle a finalement été démantelée. En 1979, M. Gérard La Forest, C.R. (maintenant juge à la Cour suprême du Canada) a fait une étude du Bureau des revendications autochtones (le prédécesseur de la Direction générale des revendications particulières et de la Direction générale des revendications globales du ministère des Affaires indiennes). M. La Forest a alors souligné le manque d'objectivité et d'indépendance du ministère dans le processus de règlement des revendications et il a recommandé l'établissement d'un tribunal indépendant qui se prononcerait sur ces revendications(1).

L'Assemblée des premières nations a affirmé que, en raison des frustrations découlant de l'absence de réforme dans le règlement des revendications territoriales et dans d'autres domaines, elle avait adopté une stratégie d'"action directe" (contestations devant les tribunaux et mesures de protestation non violentes) pour amener le gouvernement à la table des négociations(2).

D'autres observateurs ont fait remarquer que les autochtones recourent de plus en plus souvent à la désobéissance civile pour faire valoir leurs revendications territoriales et les questions connexes d'autonomie gouvernementale. Dans son rapport de 1988 (cité précédemment), un comité de l'Association du Barreau canadien a commenté en ces termes la question de la désobéissance civile:

---

(1) Vic Savino. The "Blackhole" of Specific Claims in Canada - Need It Take Another 500 Years?, document présenté à l'occasion de la conférence sur les questions territoriales autochtones organisée par l'Association du Barreau canadien, avril 1989.

(2) Drumbeat, Anger and Renewal in Indian Country, Toronto, Bryce Richardson (éd.), Summerhill Press et Assemblée des premières nations, 1989, p. 6 et 7.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Le public, aussi bien que les collectivités autochtones, ont porté beaucoup plus d'attention dernièrement aux actes de désobéissance civile. C'est toujours là une option claire à la disposition des personnes qui se sentent désillusionnées par le régime juridique et incapables de modifier les politiques gouvernementales en vigueur par d'autres moyens. C'est aussi une façon pour les collectivités autochtones de participer activement et collectivement aux revendications, de sorte qu'elles aient l'impression de pouvoir influencer leur propre avenir. (Les droits des autochtones: Du défi à l'action, p. 26).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

SITUATION DES REVENDICATIONS TERRITORIALES AUTOCHTONES

(fondé sur des renseignements reçus du ministère des Affaires indiennes et du Nord)

REVENDICATIONS GLOBALES (EN JUILLET 1990)

Revendications réglées	3
- Cris et Inuit (Québec)	
- Naskapi (Québec)	
- Inuvialuit (T. N.-O.)	
Revendications en voie de négociation	6
- Conseil de la Tribu Nisga	
- Association Inuit du Labrador	
- Conseil Attikamek Montagnais	
- Association de la Nation Déné et des Métis des T. N.-O.	
- Fédération Tungavik de Nunavut	
- Conseil des Indiens du Yukon	
Revendications acceptées	19
Revendications rejetées	4
Revendications à l'étude	6
Mesures suspendues à la demande des requérants	1
Revendications prévues	10

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

REVENDICATIONS PARTICULIÈRES (AU 30 MARS 1990)

Revendications réglées

- Règlements conclus	44	
- Rejets	44	
- Renvois à une autre instance administrative	69	
- Fermetures de dossiers	48	
Nombre total de revendications réglées:		205

Revendications en voie traitement

- Revendications en voie d'être réglées	6	
- Mandat de négociation approuvé	15	
- À l'étape de l'élaboration du mandat	51	
- À l'étude au ministère de la Justice	73	
- À l'étude à la D.G. des revendications particulières	130	
Nombre total de revendications en voie de traitement:		275

Autres revendications

- Revendications suspendues	21	
- Revendications faisant l'objet d'un litige	22	
- Revendications réévaluées par les requérants	55	
Nombre total d'autres revendications:		98

Nombre total de revendications présentées à ce jour par les bandes: 578